Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1509

29. 05. 95

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Manuel Kiper und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 13/1239 —

Definition und Kosten des künftigen Universaldienstes im Bereich Post und Telekommunikation

Ein zentraler Aspekt der Postreform III wird die Ausgestaltung des sogenannten Universaldienstes sein. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation hat dazu in seinem Papier „Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich" bereits Stellung bezogen. Konkrete Vorstellungen zur Abgrenzung und Regulierung eines Universaldienstes im Postdienst stehen allerdings noch aus. Die Europäische Union (EU) hat in ihrem Grundsatzbeschluß vom 7. Februar 1994 hingegen einen Definitionsversuch unternommen. Am weitesten gediehen ist die Diskussion um den „universal service" in den USA (vgl. den National-Information-Infrastructure-Diskurs). Bedeutung erlangt hat der Begriff schließlich auch auf dem G-7-Gipfel in Brüssel. Im Vorfeld der bevorstehenden Legaldefinition des Begriffes in der Bundesrepublik Deutschland sind daher die unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Modelle zu untersuchen, auch um die finanziellen Lasten der Telekom AG, der Deutschen Post AG und ggf. ihrer künftigen Wettbewerber nach der Liberalisierung 1998 abschätzen zu können.

1. Wie definiert die Bundesregierung in ihren Konzeptionen für Post und Telekommunikation den Begriff des Universaldienstes?

Für den Telekommunikationssektor hat die Bundesregierung am 27. März 1995 das Papier „Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich" veröffentlicht. Dieses Eckpunktepapier orientiert sich eng am Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze, Teil II, KOM (94) 682 analog. vom 25. Januar 1995. Nach dem Eckpunktepapier ist sicherzustellen, daß alle Nutzer Zugang zu einem bestimmten Mindestangebot an Telekommunikationsdiensten mit einer bestimmten Qualität zu gün-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation vom 23. Mai 1995 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

stigen Preisen haben. Als Mindestangebot können Dienstleistungen identifiziert werden, die bisher im Rahmen der ausschließlichen Rechte von der Deutschen Telekom AG verpflichtend zu erbringen sind. Grundsätzlich können auch solche Dienstleistungen in Frage kommen, die heute als Pflichtleistungen der Deutschen Telekom AG auferlegt sind. Eine abschließende Beschreibung steht noch aus.

Das Grünbuch umschreibt den Begriff des Universaldienstes dynamisch, d. h. er soll für zukünftige technische Entwicklungen offen sein. Der Begriff ist also nicht auf das Bereitstellen von bestimmter Technik oder Technologie fixiert, sondern auf das Anbieten von Dienstleistungen.

Für den Bereich des Postwesens wird unter dem Begriff Universaldienst eine ausreichende, flächendeckende Grundversorgung mit modernen und preiswerten Dienstleistungen verstanden, die staatlicherseits – gemäß Artikel 87 f. GG – zu gewährleisten sind. Die Abgrenzung dieses Universaldienstbereichs wird sich nach Auffassung der Bundesregierung auch zukünftig an den Leistungen orientieren, die die Deutsche Post AG bereits heute als Monopol- und Pflichtleistungen erbringt. Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Universaldienstes sind bestimmte Leistungsqualitäten als Mindeststandards festzuschreiben.

2. Wie hoch beziffert die Bundesregierung die Kosten des Universaldienstes entsprechend der Definition des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation heute und in Zukunft (bitte detailliert gegliedert nach den einzelnen Bereichen der Post und Telekommunikation)?

Über die Kosten der Bereitstellung einzelner Dienstleistungen, die Universaldienstleistungen sein können, liegen der Bundesregierung keine hinreichenden Daten vor. Die Bundesregierung sieht im übrigen einen Anlaß für eine Kostenbeurteilung nur dann, wenn universaldienstverpflichtete Unternehmen die Kosten eines Universaldienstes (einschließlich eines angemessenen Gewinns) auf dem Markt nicht durch Erlöse decken können. Im Bereich der Monopoldienstleistungen ist heute Kostendeckung gewährleistet. Die Bundesregierung geht auch bei tendenziell sinkenden Preisen nach der Liberalisierung davon aus, daß Kostendeckung in der Regel erzielbar sein wird. In diesen Fällen sind die Kosten des Universaldienstes nicht relevant.

Grundsätzlich ist auch für den Bereich des Postwesens davon auszugehen, daß Universaldienstleistungen im Rahmen des normalen Marktgeschehens finanziert werden können und ihre Erbringung dabei im jeweiligen Unternehmensinteresse liegt.

Eine Belastung des Universaldienstanbieters tritt nur dann auf, wenn die Erbringung von einzelnen Universaldienstleistungen zu Betriebsergebnisverschlechterungen führt.

Von der Deutschen Post AG wurden bisher – in Ermangelung einer aussagekräftigen und nachvollziehbaren Kostenrechnung – dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation keine

Daten über eine möglicherweise in Teilbereichen existierende Universaldienstlast vorgelegt.

3. Welchen Definitionen zur Abgrenzung des Universaldienstes hat die Bundesregierung auf europäischer Ebene zugestimmt?

Die Bundesregierung hat auf europäischer Ebene keiner Definition von Universaldiensten zugestimmt.

Auch die Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 (94/C48/01) enthält keine Definition, sondern sie stellt Grundsätze für den Universaldienst auf. Sie fordert ausdrücklich die Mitgliedstaaten auf, einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen und geeignete Zielvorgaben festzulegen, um in ihrem Hoheitsgebiet einen Universaldienst sicherzustellen.

Auch das Grünbuch der EG-Kommission über Telekommunikationsinfrastruktur und Kabelfernsehnetze enthält in seinem II. Teil keine gemeinschaftliche Definition eines Universaldienstes; vielmehr wird der Grundsatz bekräftigt, daß in den Mitgliedstaaten der EU ein Universaldienst sicherzustellen sei, und es werden einzelne Dienstleistungen aufgezählt, die Universaldienstleistungen sein könnten (z. B. Telefondienst, öffentliche Telefone, Notrufdienste). Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch hervorgehoben, daß es nach ihrer Auffassung Sache der Mitgliedstaaten ist, einen Universaldienst konkret festzulegen.

In ihrer Stellungnahme zum Grünbuch Post der Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Bundesregierung festgestellt, daß allen Bürgern sowie der Wirtschaft qualitativ zufriedenstellende postalische Grunddienste zu allgemein tragbaren Preisen zur Verfügung stehen sollten. Ein bedarfsgerechtes flächendeckendes Postverkehrsnetz umfaßt nach Auffassung der Bundesregierung dabei

— einen flächendeckenden und diskriminierungsfreien Zugang,
— einheitliche Mindeststandards hinsichtlich Beförderungsdauer und Bedienungsdichte,
— ein transparentes Tarifsystem mit kostenorientierten Preisen,
— grundsätzlich die Tarifeinheit im Raum für bestimmte, vom zuständigen Regulierer festzulegende Leistungen der jeweiligen Postunternehmen.

In der Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft wurde die gemeinschaftsweite Sicherstellung eines Universaldienstes als eines der Hauptziele der europäischen Postpolitik bezeichnet. Der Begriff Universaldienst wurde dabei definiert als Mindestangebot an Qualitätsdiensten, die in jedem Mitgliedstaat allen Benutzern zu vertretbaren Preisen zur Verfügung zu stellen sind, wobei die Bedingungen für den Zugang zum Universaldienst nicht diskriminierend sein dürfen.

4. Welche Kosten errechneten sich bei Zugrundelegung der von der EU gemachten Vorschläge zur Abgrenzung eines Universaldienstes?

Vergleiche hierzu die Ausführungen zu Frage 2. Die EG-Kommission hat bislang keine Kostenbetrachtungen für Leistungen im Telekommunikationsbereich vorgelegt, die als Universaldienstleistungen in Betracht kommen können.

Darüber hinaus ist erwähnenswert, daß sich in der EU-Diskussion ein Nettokostenbegriff (oder Defizitbegriff) durchzusetzen beginnt, der den Kosten der Bereitstellung nicht nur die direkt zurechenbaren Erlöse gegenüberstellt, sondern auch Einnahmen, die beispielsweise dadurch realisiert werden, daß „unwirtschaftliche" Anschlüsse angerufen werden.

Aufgrund der im Postwesen weitgehenden Deckungsgleichheit der zu erwartenden produktmäßigen Abgrenzung des Universaldienstes auf EU-Ebene mit der nationalen Definition ist davon auszugehen, daß durch die geplante Universaldienstrichtlinie des Rates eine Veränderung der Kosten des Universaldienstes bzw. der finanziellen Universaldienstlast nicht eintritt.

5. Inwiefern unterscheidet sich die Definition der Bundesregierung von der Definition der US-amerikanischen Regierung?

In den USA gibt es keine einheitliche Umschreibung des Universaldienstes. Die Definitionen, die in der breiten Diskussion benutzt werden, stellen auf die Elemente „basic universal service" und „universal availability" sowie zunehmend auf „affordability" ab. Welche Dienste im einzelnen als Universaldienste angeboten werden, unterscheidet sich von Bundesstaat zu Bundesstaat.

Da ein flächendeckendes Angebot an Telekommunikationsdienstleistungen in den USA vorhanden ist, steht dieser Aspekt nicht im Vordergrund der Universaldienstdiskussion. Sie ist vielmehr auf sozialpolitische Fragestellungen gerichtet:

Seit 1984 findet in den USA ein Rebalancing der Telekommunikationstarife statt – mit der Folge, daß die Ortstarife steigen und die Ferntarife sinken. Die Bundesstaaten haben auf dieses Rebalancing mit Zuschußprogrammen reagiert, die es den unteren Einkommensschichten erleichtern, ihren Telefonanschluß trotz Verteuerung im Ortsnetz zu behalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in der EU-Diskussion über Universaldienstleistungen Rebalancing-Fragen bisher nicht diskutiert wurden.

6. Welches finanzielle Ausmaß hätte eine Verwirklichung des „universal service" gemäß der Konzeption der Clinton/Gore-Administration in Deutschland (bitte detailliert aufgelistet nach den einzelnen Komponenten)?

Die Initiative von Präsident Clinton/Vizepräsident Gore spezifiziert keinen Universaldienst auf der Ebene von Multimedia-Anwendungen. In seiner Rede auf dem Ministertreffen der G 7 am 25. Februar 1995 in Brüssel hat Vizepräsident Gore unter Bezugnahme auf die erste „World Telecommunication Development Conference" in Buenos Aires hervorgehoben, daß ein Universaldienst zum Grundbestand einer Global Information Infrastructure (GII) gehöre.

Die GII-Initiative zielt also nicht darauf ab, Universaldienste konkret zu spezifizieren, sondern es wird ein Ziel beschrieben, nach dem es – im Laufe der Zeit – keine „haves" und „have nots" in der Telekommunikationswirtschaft geben soll. Es wird insbesondere die Bedeutung der Telekommunikation für Wirtschaft und Gesellschaft hervorgehoben, aber es sind keine Anzeichen dafür erkennbar, daß die GII-Ziele außerhalb eines wettbewerblich geordneten Systems (etwa durch Subventionierung von Nachfragern oder Anbietern) angestrebt werden sollen.

In einer anderen Ansprache hat Vizepräsident Gore ausgeführt: „The most important step we can take to ensure universal service is to adopt policies that result in lower prices for everyone." (Eine Ausnahme von diesem Grundsatz könnte beispielsweise nur bei der Vernetzung von Schulen vorliegen. Die Kosten dafür fallen dann aber bei den einzelnen Schulträgern an und sind für Außenstehende praktisch nicht zu ermitteln.)

Hier findet sich eine unmittelbare Parallele zur Diskussion in Europa. Im Bangemann-Bericht wird z. B. gefordert, daß die rationellere Nutzung vorhandener und die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen sowie das Angebot neuer Dienste durch ordnungspolitische Maßnahmen gefördert werden müsse – ohne Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel.

Da alle verfügbaren Informationen darauf hinweisen, daß die Clinton/Gore-Initiative auf die Wirkung des Wettbewerbs setzt und im eigentlichen Sinne eine rein politische Förderung neuer Telekommunikationsanwendungen darstellt, liegen den Regierungsstellen konsequenterweise auch keine Kostenrechnung oder -schätzungen vor.

7. Welcher Konzeption des „universal service" hat die Bundesregierung auf dem G-7-Gipfel in Brüssel zugestimmt, bzw. welcher Konzeption wird sie auf dem nächsten regulären G-7-Gipfel zustimmen?

Die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des G-7-Ministertreffens am 25. und 26. Februar 1995 in Brüssel enthalten zu Universaldienstleistungen die Aussage, daß die G-7-Partnerländer einen flexiblen Rahmen für Universaldienstleistungen sicherstellen wollen, so daß langfristig alle Bürger Zugang zu Kommunikationsdiensten, insbesondere neuen Informationsdiensten, erhalten. Dabei müssen der Aufbau von Netzen und das Angebot von Diensten ohne unangemessene Belastung der Akteure möglich sein.

Auf dem nächsten Gipfel im Juni 1995 in Halifax wird ein Fortschrittsbericht über Pilotprojekte präsentiert; es ist nicht geplant, konzeptionelle Fragen der Telekommunikation zu thematisieren.

8. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung zu den auf dem G-7-Gipfel in Brüssel diskutierten anderen Ausgestaltungen eines Universaldienstes?

Die auf dem G-7-Ministertreffen diskutierten Universaldienstvorstellungen widersprechen im Ergebnis nicht deutschen bzw. europäischen Vorstellungen. Die Elemente

— Zugang zu einem Mindestangebot,

— Zugang auch zu neuen Diensten unter

— Vermeidung unangemessener Belastungen für die Akteure

ermöglichen einen prinzipiell marktgesteuerten Ansatz des Angebotes und der Entwicklung von Universaldienstleistungen. Insoweit stimmt die Auffassung der Bundesregierung mit den in Brüssel diskutierten Ausgestaltungsmöglichkeiten überein.

9. Sollen die auf dem G-7-Gipfel gemachten Vorschläge nach Ansicht der Bundesregierung deutsches Recht werden?

Die auf dem G-7-Ministertreffen erörterten Erwägungen zu Universaldiensten sind allgemeinpolitischer Art, und die Grundsätze haben Eingang in die hiesige Diskussion gefunden. Die Bundesregierung hat angekündigt, daß sie von 1998 an die Telekommunikationsmärkte

— für Dienstleistungen und

— für informationstechnische Leistungen

vollständig öffnen wird und für freien Marktzugang Sorge tragen wird. Dabei wird auch die Frage nach Universaldienstleistungen gebührende Berücksichtigung finden.

Wenn nein, warum und in welchen Punkten nicht?

Siehe Antworten zu den Fragen 8 und 9.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333